

УДК 351:630 (477)

Удосконалення організаційного забезпечення державного управління водними ресурсами в Україні на національному рівні

Н.В. ВОСТРИКОВА, В.П. ВОСТРИКОВ

Національний університет водного господарства та природокористування,
м. Рівне, Україна, E-mail: n.v.vostrikova@nuwm.edu.ua

Авторське резюме

У статті виявлено теоретико-методологічні положення державного управління водними ресурсами шляхом формулювання узагальненої системи та системної моделі механізму державного управління водними ресурсами. Враховуючи класичні визначення державного управління та наявні підходи до управління природокористуванням, запропоновано трактування поняття «державного управління водними ресурсами». Використовуючи системний підхід наведено узагальнену систему державного управління водними ресурсами та розглянуто її основні складові: керуюча підсистема, керована підсистема, зворотний зв'язок, керуючий вплив. Враховуючи досвід іноземних країн розроблено схему реорганізації управління водними ресурсами в Україні на національному рівні та запропоновано склад Національної водної ради. На основі «водоресурсного» підходу, коли зміст завдань впливає із поводження з водами як з природним ресурсом, забезпечення ними в цілому галузей економіки і населення, а не з водою як товаром при безпосередньому її використанні, розроблено схему передачі повноважень та вдосконалення організаційної структури державного управління в водній сфері.

Ключові слова: державне управління, водні ресурси, організаційна схема, організаційне забезпечення, функції управління, повноваження, національний рівень.

Improvement of the organizational support of public water management in Ukraine at the national level

N.V. VOSTRIKOVA, V.P. VOSTRIKOVA

National university of water management and nature resources use, Rivne,
Ukraine, E-mail: n.v.vostrikova@nuwm.edu.ua

Abstract

The article revealed the theoretical and methodological provision of public water management system by formulating the generalized system model and mechanism of state water management. Due to the classical definition of governance and existing approaches to environmental management the interpretation of the term «public water management» is proposed. Using a systematic approach summarizes the system of public water management and considered its main components: control subsystem, controlled subsystem, feedback, control action. Based on the experience of foreign countries the scheme of reorganization of water management in Ukraine at the national level and composition of the National Water Council are proposed. Based on «water resources» approach, when the content of tasks resulting from the treatment of water as a natural resource, ensuring them a whole sectors of the economy and the population, not with water as a commodity with direct its use scheme of devolution and improve the organizational structure of public administration in the water sector.

Key words: governance, water resources, organizational charts, organizational security management functions, powers, national level.

Постановка проблеми. Ефективність функціонування механізму державного управління будь-якими соціально-виробничими процесами значною мірою залежить від його організаційного забезпечення. Державне управління водними ресурсами в Україні за радянських часів було побудовано на принципах авторитарно-командного управління із прийняттям і реалізацією рішень за жорсткою схемою «зверху-вниз» та побудовою відповідних організаційних схем управління в межах адміністративного поділу території країни на області і райони. Вітчизняній системі державного управління водними ресурсами ще властиві залишки адміністративно-командної системи управління, організаційна незавершеність, міжгалузєва спрямованість, розпорошеність функцій між багатьма державними органами влади.

Із запровадженням в Україні принципів інтегрованого управління та управління за річковими басейнами, які є головними у Водній Рамковій Директиві ЄС і які взято за основу в державних законодавчо-нормативних актах в Україні щодо розвитку водної сфери, зокрема у Водному кодексі України, законах і урядових постановах, актуальним стає пошук шляхів удосконалення організаційних механізмів державного управління водними ресурсами за європейськими вимогами.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема ефективного державного управління водними ресурсами та вдосконалення його організаційного забезпечення, як складової управління природокористуванням і водокористуванням, досліджувались у працях М.А. Хвесика, В. А. Голяна, Б.М. Данилишина, С. І. Дорогунцова, І. О. Драгана, Т. В. Іванової, В. І. Павлова, В.А. Сташука, М. Ю. Тарасової, А. В. Яцика, В. А. Духовного, В. И. Данилова-Данильїана, Т. Д. Клауссена, Р.Г. Мумладзе, Н. Н. Мирзаєва, Н.Т. Кавешнікова [3, 4, 6, 8, 9, 10]. У працях з державного управління практично відсутні комплексні дослідження з аналізу організаційних структур державного управління водними ресурсами

на національному, регіональному і місцевому рівнях. Потреба змін і реформ назріла, в першу чергу, саме на верхньому щаблі управління, на національному рівні.

Метою дослідження є виявлення методичних підходів до вдосконалення організаційного забезпечення державного управління водними ресурсами на національному рівні на підставі аналізу діючих організаційних структур, їх повноважень, функцій і завдань.

Виклад основного матеріалу. За Водним кодексом України державне управління в країні в галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється за басейновим принципом на основі державних, цільових, міждержавних та регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів [2, ст. 13].

Посилання на басейнові принципи та принципи інтегрованого управління можна побачити в багатьох законодавчо-нормативних актах, прийнятих Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, Президентом України, затверджених Мінприродою та Держводагентством. Достатньо послатись на Закон України від 24.05.2012 року № 4836-VI «Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року», яка є на сьогодні основним державним актом у сфері управління водними ресурсами [5].

Законом передбачено «впровадження системи інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом, розроблення та виконання планів управління басейнами річок, застосування економічної моделі цільового фінансування заходів у басейнах річок, утворення басейнових рад річок, а також підвищення ролі існуючих та утворення нових басейнових управлінь водних ресурсів». Повне впровадження цієї системи передбачено лише на другому етапі виконання Програми впродовж 2017-2021 років, тобто відсувається, на жаль, на подальшу перспективу.

Одним із головних завдань на другий



етап у Законі ставиться також завдання «удосконалити систему державного управління водними ресурсами», проте, не розкриваються шляхи та механізми такого вдосконалення [5, ст. 7].

Аналіз організаційних структур управління водними ресурсами в багатьох країнах засвідчив, що найбільш сприятливим для України є досвід таких європейських країн, як Франція, Іспанія, Нідерланди [4].

Найбільш вдалою є система державного управління водними ресурсами у Франції, яка має трьохрівневу систему управління, при цьому функції державного управління водами та меліорацією земель на всіх рівнях розділені, питаннями розвитку меліорації земель займаються державні органи з сільського господарства.

Загальні схеми реформування державного управління на національному рівні пропонували В. А. Сташук, А. В. Яцик, М. А. Хвесик, В. А. Голян та інші, всі вони зводяться до пропозицій щодо створення Національної водної ради в якості вищого консультативного державного органу (у Франції – Національний комітет з водних ресурсів). А. В. Яцик називає його Національною

координаційною радою з водних проблем [10].

За таких пропозицій загальна схема реорганізації державного управління водними ресурсами в Україні на національному рівні наведена на рис. 1. На національному рівні водну політику та впровадження стратегічних цілей в країні визначатиме дорадчий (консультаційний) орган Кабінету Міністрів України – Національна водна рада, що об'єднуватиме загальні інтереси держави і водокористувачів. У межах своєї компетенції Національна водна рада визначатиме стратегічні цілі водної політики держави, здійснюватиме координацію роботи Басейнових рад, узгоджуватиме заходи загальнодержавних цільових програм, вирішуватиме питання співпраці щодо управління транскордонними басейнами.

Орієнтовна структура Національної водної ради наведена на рис. 2.

Головою ради доцільно призначати представника Кабінету Міністрів України, наприклад із секретаріату, віце-головами міністрів міністерств, що мають пряме відношення до водних ресурсів – Міністра Мінприроди, Голову Держводагентства, Міністра Мінагрополіти-



Рис. 1. Схема реорганізації управління водними ресурсами в Україні на національному рівні

ки, Міністра Мінрегіону. Інші представники будуть входити за відповідними посадами від Басейнових управлінь та Басейнових рад, від інших міністерств, держадміністрацій, асоціацій водокористувачів, наукових кіл, громадських організацій, міжнародних організацій тощо.

Питання погодження законодавчо-нормативної бази, реалізації загальнодержавної стратегії і державної політики управління водами, здійснення керівництва та координації діяльності, має бути покладено на головний державний виконавчий орган – Міністерство екології та природних ресурсів та його структурний підрозділ, центральний орган виконавчої влади – Державне агентство водних ресурсів України.

Аналіз функцій та завдань центральних органів виконавчої влади щодо управління водними ресурсами на за-

гальнодержавному рівні виявив ряд негативних моментів у цій сфері.

Так, державне управління водними ресурсами в Україні на даний час покладено на Міністерство екології та природних ресурсів (Мінприроди) України, яке відноситься до головних органів у системі центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), та окремі ЦОВВ, що йому підпорядковані.

Проте вже на рівні окремих ЦОВВ управління водними ресурсами розділене за видами вод на управління поверхневими водами, яке здійснює Держводгосп, та управління підземними водами, яке здійснює Держгеонадра.

На нашу думку, в управління водними ресурсами має бути покладено принцип «єдності» та «нерозривності» водних ресурсів, тим більше, що поверхневі і підземні води гідравлічно зв'язані між собою в межах річкових басейнів і

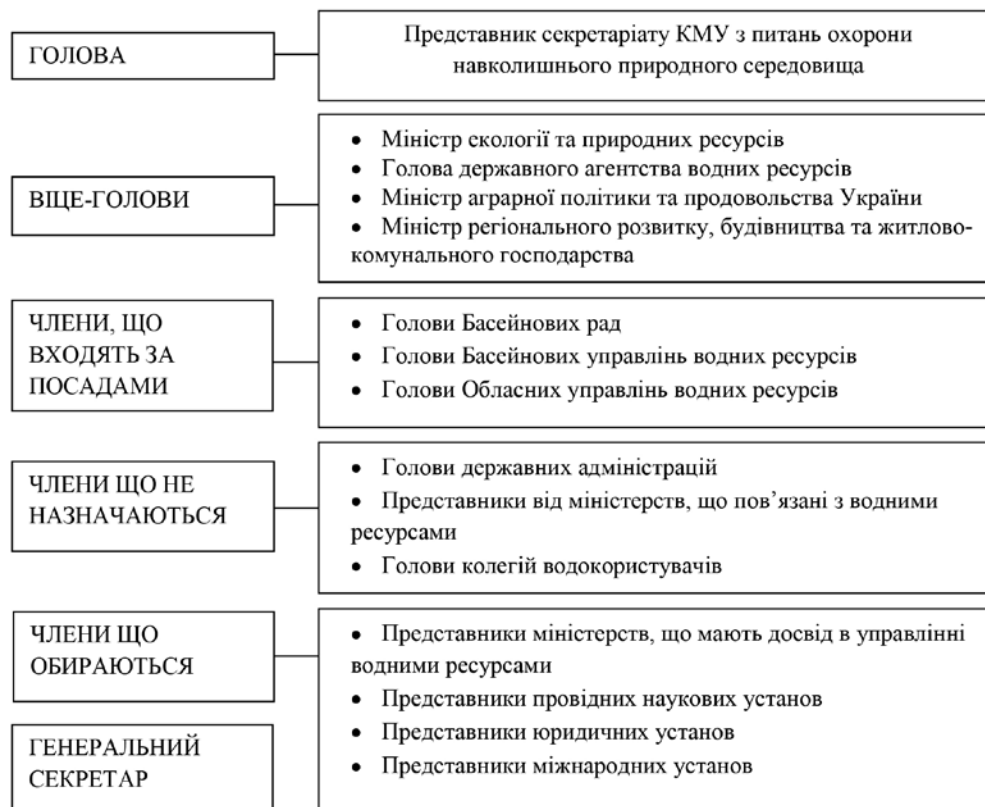


Рис. 2. Орієнтовна структура Національної водної ради

мають розглядатись спільно. Тому доцільно за досвідом європейських країн зосередити управління і поверхневими, і підземними водами в одному ЦОВВ.

Враховуючи, що більшою кількістю повноважень наділено Держводагентство України, пропонується саме йому передати всі повноваження, функції і завдання щодо управління підземними водами від Держгеонадра, поєднавши таким чином поверхневі і підземні водні ресурси в єдину систему.

Другим негативним аспектом, на нашу думку, є наявність серед головних завдань та функцій Мінприроди України як головного ЦОВВ та Держводагентства України як ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, певних завдань у сфері водного господарства і, особливо, меліорації земель.

Як відомо, меліорація земель – це система заходів, що спрямована на докорінне поліпшення властивостей ґрунтів з метою підвищення їх родючості, зокрема у законі про меліорацію земель вказано, що «меліорація земель – комплекс гідротехнічних, культуртехнічних, хімічних, агротехнічних, агролісотехнічних, інших меліоративних заходів, що здійснюються з метою регулювання водного, теплового, повітряного і поживного режиму ґрунтів, збереження і підвищення їх родючості та формування екологічно збалансованої раціональної структури угідь» [7].

Отже, меліорація відноситься до виду діяльності, що обслуговує сільськогосподарське аграрне виробництво (рослинництво) і забезпечує потрібну родючість ґрунтів, а водний ресурс виступає як необхідний сировинний продукт (матеріальна цінність), який забезпечує створення потрібного водного режиму ґрунтів на сільськогосподарських угіддях та сталі урожаї сільськогосподарських культур. Продукція рослинництва слугує основою для створення продовольства, а меліоровані землі є основою продовольчої безпеки України.

У такому разі розвиток меліорації земель і завдання державного розвитку

меліорації земель та пов'язаного з нею водного господарювання, функціонально є більш властивим сферам діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства (Мінагрополітики), а не Мінприроди України.

Тому логічним видається пропозиція про передачу повноважень і завдань з розвитку меліорації земель у даний головний ЦОВВ, а для вирішення конкретних завдань з цього напрямку доцільним є створення нового окремого ЦОВВ, наприклад Агентства меліорації земель (Держмеліоагентства) у структурі Мінагрополітики.

Про доцільність такого підходу свідчить також той факт, що у структурі центрального апарату Держводагентства відсутні окремі структурні підрозділи (управління, відділи, сектори, служби), які б відповідали за розвиток меліорації земель (за винятком завдань з експлуатації загальнодержавних систем і об'єктів міжгосподарського значення).

На даний час взаємодія роботи на державній міжгосподарській меліоративній мережі та захисних спорудах виконуються згідно із завданнями, що затверджуються спільними наказами Мінагрополітики та Держводагентства. Створення окремого ЦОВВ з меліорації земель є актуальним і нагальним, оскільки всі попередні рішення в Україні в цій сфері фактично призвели до падіння ефективності використання меліорованих земель, занепаду меліоративних систем внутрішньогосподарського (недержавного) значення.

За дорученням КМ України від 24.04.2013 року № 17038/1/1-13 проведено інвентаризацію зрошуваних земель та розташованих на них об'єктів інженерної інфраструктури внутрішньогосподарських зрошувальних систем. Встановлено, що з наявних 2,18 млн. га зрошуваних земель не використовується у зрошуваному землеробстві 1,34 млн. га і лише 840 тис. га можна поливати без додаткових капіталовкладень. Урядовим рішенням прийнято відновити зрошення на площі 900 тис. га, що додатково свідчить про необхідність створення спеціального центрального органу вико-

навчої влади управління меліорацією земель в Україні [8, с. 78].

За запропонованих нами змін в державному управлінні у водному секторі, завдання з розвитку водного господарства в Україні в частині транспортування вод, перерозподілу водних ресурсів, експлуатації великих каналів багатопольового використання та міжбасейнового перерозподілу стоку як штучних водних об'єктів і споруд на них доцільно залишити за Держводагентством України.

На другому етапі реформ доцільно розвантажити Держводагентство України від галузево-виробничих завдань і передати їх максимально на рівень басейнових управлінь, місцевих органів самоврядування та приватно-державних структур [1, 9].

Так, наприклад, на Держводагентство покладено завдання забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою; забезпечення проектування, будівництва і реконструкції групових і локальних водопроводів, систем водопостачання та каналізації у сільській місцевості.

У п. 3 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон) засвідчено, що одним із його основних завдань є забезпечення реалізації державної політики щодо благоустрою населених пунктів, ...питної води та питного водопостачання, а в організаційній структурі Міністерства є Відділ водопровідно-каналізаційного господарства при Управлінні інженерних систем



Рис. 3. Схема передачі повноважень та вдосконалення організаційної структури державного управління в водній сфері:

- 1 – передача повноважень щодо управління підземними водами;
- 2 – передача повноважень щодо меліорації земель і експлуатації меліоративних систем (зрошення і осушення);
- 3 – передача повноважень щодо водопостачання і каналізації сільських населених пунктів.

Департаменту систем життєзабезпечення та житлової політики [6].

Тому завдання забезпечення сільських населених пунктів питною водою і централізованими системами водопостачання, привізною водою, системами каналізації потрібно віднести, на нашу думку, до повноважень Мінрегіону України.

В основу встановлення функцій, повноважень і завдань Держводагентства та створених нових структур, на нашу думку, має бути покладено «водоресурсний» підхід, коли зміст завдань Держводагентства впливає із поводження з водами як з природним ресурсом, забезпечення ними в цілому галузей економіки і населення, а не з водою як товаром при безпосередньому її використанні. Враховуючи викладене, нами пропонується схема удосконалення організаційної структури державного управління в водній сфері на загальнодержавному рівні із передачею частини повноважень Держводагентства створенням нових підрозділів – Державному агентству меліорації земель (Держмеліорація) при Мінагропромлі та Сектора водопостачання і каналізації сільських населених пунктів у Мінрегіоні при Відділі водопровідно-каналізаційного господарства

Управління інженерних систем Департаменту систем життєзабезпечення та житлової політики (рис. 3).

За такої організаційної схеми Мінрегіону мають бути передані також експлуатаційні водопровідно-каналізаційні підприємства (Управління та дільниці групових водопроводів), які підпорядковані на даний час Обласним управлінням водних ресурсів Держводагентства.

Висновки. У статті наведено авторське бачення реорганізації державного управління водними ресурсами в Україні на національному рівні, яка полягає у концентрації всіх функцій, що відносяться до управління водами як природним ресурсом в одному центральному органі виконавчої влади, та передачі функцій, що стосуються розвитку меліорації земель та водопостачання і каналізування сільських населених пунктів іншим діючим міністерствам при одночасному створенні в їхніх структурах спеціальних підрозділів – Державного агентства з меліорації земель та Сектора водопостачання і каналізації сільських населених пунктів.

Подальші дослідження потрібно спрямувати в аналіз функцій і завдань Держводагентства України за умов проведення вказаної вище реорганізації.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Водна стратегія України на період до 2025 року (наукові основи). – К. : ЦП «Компринт», 2015. – 46 с.
2. Водний Кодекс України [Електронний ресурс] : Відомості Верховної Ради України, № 213/95 від 06.06.1995 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр>.
3. Голян В. А. Інституціональне середовище водокористування: сучасний стан та механізми вдосконалення: монографія / В. А. Голян. – Луцьк : Твердиня, 2009. – 592 с.
4. Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии. Монография / В. А. Духовный, В. И. Соколов, Х. Мантритилаке. – Ташкент : НИЦ МКВК, 2008. – 364 с.
5. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року [Електронний ресурс] : Закон України № 4836-VI від 24.05.2012 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4836-17>.
6. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 197-2014-п від 30.04.2014 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п>.
7. Про меліорацію земель [Електронний ресурс] : Закон України № 1389-XIV від 14.01.2000 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1389>.
8. Сташук В. А. Наукові засади раціонального використання водних ресурсів України за басейновим принципом: монографія / В. А. Сташук, В. Б. Мокін, В. В. Гребінь, О. В. Чунарьов. – Херсон : Грін Д. С., 2014. – 320 с.

9. Хвесик М. А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів: монографія / М. А. Хвесик, В. А. Голян. – К. : Кондор, 2007. – 480 с.
10. Яцик А. В. Водне господарство в країні / А. В. Яцик, В. М. Хорев. – К. : Генеза, 2000. – 456 с.

REFERENCES:

1. Vodna stratehiia Ukrainy na period do 2025 roku (naukovi osnovy) (Water Strategy of Ukraine until 2025 (scientific basis)), Komprint, Kyiv, Ukraine.
2. The official web site of Verkhovna Rada Of Ukraine (1995), «Water Code of Ukraine», available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (Accessed 06 June 1995).
3. Holian, V. A. (2009), Instytutsionalne seredovyshche vodokorystuvannia: suchasnyi stan ta mekhanizmy vdoskonalennia: monohrafiia (The institutional environment water: current situation and improve mechanisms: monograph), Tverdynia, Luts, Ukraine.
4. Duhovnyu, V. A., Sokolov, V. I. and Mantrilake, H. (2008), Integrirovannoe upravlenie vodnymi resursami: ot teorii k real'noj praktike. Opyt Central'noj Azii. Monografiia (Integrated Water Resources Management: from theory to actual practice. Central Asian Experience. Monograph), NIC MKVK, Tashkent.
5. The official web site of Verkhovna Rada Of Ukraine (2012), «On approval of the State Program of Water Management and Environmental Rehabilitation of the Dnipro River for the period until 2021», available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4836-17> (Accessed 24 May 2012).
6. The official web site of Verkhovna Rada Of Ukraine (2014), «On approval of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine», available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п> (Accessed 30 April 2014).
7. The official web site of Verkhovna Rada Of Ukraine (2000), «Of Land Reclamation», available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1389> (Accessed 14 January 2000).
8. Stashuk, V. A., Mokin, V. B., Hrebin, V. V., Chunarov, O. V. (2014), Naukovi zasady ratsionalnoho vykorystannia vodnykh resursiv Ukrainy za baseinovym pryntsyptom: monohrafiia (Scientific principles of water management Ukraine the basin principle monograph), Hrin D. S., Kherson, Ukraine.
9. Khvesyk, M. A. and Holian, V. A. (2007), Instytutsionalna model pryrodokorystuvannia v umovakh hlobalnykh vyklykiv: monohrafiia, (The institutional model of nature in terms of global challenges: monograph), Kondor, Kyiv, Ukraine.
10. Iatsyk, A. V. and Khoriev, V. M. (2000), Vodne hospodarstvo v kraini, (Water management in the country), Heneza, Kyiv, Ukraine.

Вострікова Наталія Володимирівна – асистент

Національний університет водного господарства та природокористування

Адреса: 33000, м. Рівне, вул. Соборна, 11

E-mail: n.v.vostrikova@nuwm.edu.ua

Востріков Володимир Петрович – кандидат технічних наук, доцент

Національний університет водного господарства та природокористування

Адреса: 33000, м. Рівне, вул. Соборна, 11

E-mail: v.p.vostrikov@nuwm.edu.ua

Vostrikova Nataliya Volodymyrivna – assistant

National university of water management and nature resources use

Address: 11, Soborna Str., Rivne, 33000, Ukraine

E-mail: n.v.vostrikova@nuwm.edu.ua

Vostrikov Volodymyr Petrovych – PhD in technical sciences, associate professor

National university of water management and nature resources use

Address: 11, Soborna Str., Rivne, 33000, Ukraine

E-mail: v.p.vostrikov@nuwm.edu.ua